Ponencia presentada en el XIV Encuentro Nacional de Carreras de Comunicación (ENACOM), 28-30 de septiembre de 2016, San Salvador de Jujuy.

Brechas. La desigualdad en las políticas de medios comunitarios y de otras industrias culturales

Autor/as: Alejandro Linares (29.688.672), María Soledad Segura (24605908), Ana Laura Hidalgo (31.613.486), Larisa Kejval (24.458.508), Verónica Longo (25625154), Natalia Traversaro (20.996.769) y Natalia Vinelli (22.717.550)
Pertenencia institucional: Integrantes del proyecto "Las radios y televisoras comunitarias desde la Ley 26522. Condiciones, estrategias y desafíos", de CONICET y la Defensoría del Público
Correo electrónico: sole_segura@yahoo.com.ar

Palabras claves: medios comunitarios, políticas de comunicación y cultura, desigualdad
Eje 6: Comunicación alternativa, popular y comunitaria

Desde finales de los años ´80 las emisoras comunitarias, populares y alternativas de la Argentina se han desarrollado desde condiciones de desigualdad no sólo jurídica sino también económica. Gestadas y gestionadas en su mayoría por trabajadoras y trabajadores, campesinos, indígenas, estudiantes, vecinos de barrios empobrecidos o de pequeños pueblos que ejercen su derecho a la libertad de expresión, han nacido con escasas inversiones iniciales, sus producciones no han perseguido el lucro y, generalmente, se han orientado a públicos con baja capacidad de consumo. A pesar de su histórica presencia al lado de los movimientos sociales y los sectores populares en casi todas las provincias argentinas, y de su lucha por el derecho a comunicar, los medios comunitarios, populares y alternativos siguen constituyendo el sector más débil de la comunicación audiovisual del país. Hasta 2005 estuvieron confinados a la ilegalidad, lo que redundó también en su precariedad económica, hasta 2009 no contaron con ninguna política de fomento destinada a su desarrollo, y son el sector más invisibilizado de las industrias culturales.
En este artículo, se analiza en qué medida las políticas públicas de comunicación y cultura fueron uno de los factores fundamentales que contribuyeron a construir la posición de profunda desventaja en términos de sostenibilidad económica de los medios comunitarios, populares y alternativos de Argentina con respecto a los medios de propiedad privada con fines de lucro, a los de propiedad estatal y a otras industrias culturales.
Se pretende demostrar que estos medios, en comparación con medios privados y estatales y con otras industrias culturales, se han desarrollado en históricas condiciones de desigualdad que perjudicaron sus posibilidades de sostenibilidad económica en el tiempo.

Para ello, en primer lugar, argumentaremos la relevancia de estas radios y televisoras teniendo en cuenta, por un lado, su trayectoria y rol social, y, por otro lado, la valoración de su contribución a la diversidad y el pluralismo en sistemas mediáticos de sociedades democráticas que hace el sistema interamericano de derechos humanos. Asimismo, haremos referencia al debate sobre la responsabilidad de las políticas estatales de comunicación y cultura de garantizar la diversidad y el pluralismo al tiempo que fomentar la industria y el trabajo nacional, y la producción cultural nacional, local e independiente, y, en ese marco, la sostenibilidad de los medios comunitarios, populares y alternativos. En segundo término, analizaremos cómo las políticas de radiodifusión relegaron a los medios sin fines de lucro. Luego, mostraremos cómo históricamente las legislaciones y políticas de radiodifusión privilegiaron a medios privados comerciales y sostuvieron a los medios público-estatales; y cómo se diseñaron y funcionan otras políticas destinadas a promover y fomentar otras industrias culturales. Finalmente, en las conclusiones, presentaremos una síntesis de los argumentos expuestos y una recomendación de elaboración de políticas destinadas al sector.

Enfoque teórico

En este apartado pretendemos responder a dos interrogantes: ¿por qué es necesario garantizar la sostenibilidad de los medios comunitarios, populares y alternativos?; y ¿por qué debería ser el Estado quien la promueva?

1.1. Relevancia de los medios comunitarios

A la primera pregunta la responderemos teniendo en cuenta, por un lado, la trayectoria y rol social que cumplieron estos medios en nuestro país, y, por otro, considerando cómo son concebidos en los documentos internacionales de derechos humanos en la materia.

A poco tiempo del surgimiento de la radiodifusión en la década de 1920, el país organizó su sistema de medios de comunicación audiovisual con predominio de la lógica empresarial privada orientada por el fin de lucro. Sin embargo, a mediados de la década de 1980 comenzaron a surgir un conjunto de emisoras que no es posible comprender desde la lógica del capital, ni desde la racionalidad de los sistemas de medios públicos, preponderantes en Europa hasta mediados de la década de 1970, generalmente comprendidos como gubernamentales por los estados latinoamericanos. En Argentina, como en la mayoría de los países del Cono Sur[1], las radios y televisoras comunitarias, populares y alternativas emergieron en el contexto de recuperación democrática luego de la más cruenta dictadura cívico-militar de nuestra historia. Entonces y hasta 2009, la radiodifusión estuvo regulada por la Ley 22.285 de

[1] En América Latina, las radios comunitarias, populares y alternativas tenían ya unos 40 años de trayectoria. Los últimos años de la década de 1940 y los años ´50 vieron nacer, entonces, a la primera experiencia de escuela radiofónica en Colombia y a las radios mineras bolivianas impulsadas por la Iglesia Católica comprometida con los sectores populares, y por sindicatos clasistas. En los años ´70 las escuelas radiofónicas se transformaran en radios educativas, en primer término, y en radios populares, ya iniciada la década de 1980, en Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Perú y Centroamérica. Cuba, El Salvador y Nicaragua fueron cuna de las radios guerrilleras e insurgentes, a fines de los años ´50 en la isla y en los años ´70 en Centroamérica.

Radiodifusión establecida por la Junta Militar en 1980, que vedaba la posibilidad de las organizaciones sin fines de lucro de ser licenciatarias de servicios de comunicación audiovisual. En ese marco, las emisoras comunitarias, populares y alternativas surgieron junto con otras radios “clandestinas” que no necesariamente estaban asociadas a movimientos sociales.

Durante la transición democrática, múltiples movimientos populares se reagruparon en torno a sus intereses: los de derechos humanos, derechos de la mujer, de género, de pueblos originarios, por tierra y vivienda, ambientalistas, políticos, etc. En este marco, nacen numerosas propuestas de comunicación –entre ellas, radios y televisoras del sector social- que acompañan las demandas de estas organizaciones al tiempo que plantean, desde la ilegalidad, la disputa por el reconocimiento de derechos comunicacionales. (Gerbaldo, 2011)

Por nacer al margen de un sistema legal que prohibía su existencia, muchos las llamaron “truchas” o “piratas”. En realidad, “comunitarias”, “populares” y “alternativas” son los tres calificativos con los que las mismas emisoras, así como las redes nacionales e internacionales a través de las que se nuclearon, identificaron a este conjunto de medios en Argentina a lo largo de la historia. Si bien no es tarea sencilla hallar definiciones consensuadas acerca de qué es una emisora comunitaria, popular o alternativa, el vasto –aunque muchas veces invisibilizado- recorrido de este tipo de medios de comunicación nos permite identificar algunas regularidades (Kejval, 2013).

Estas emisoras no sólo ponen en cuestión al lucro como orientador de las prácticas comunicacionales. Aún cuando las experiencias se desarrollan en contextos diferentes, y cuando sus prácticas se constituyen desde diversas perspectivas acerca del modo en que se conciben y articulan lo político y lo comunicacional, todas ellas tienen como horizonte explícito la transformación de relaciones sociales de desigualdad. En otros términos, todas se proponen, de alguna forma y en alguna medida, intervenir en las disputas simbólicas por el sentido para contribuir a la construcción de sociedades más justas. De ahí que la expresión de voces históricamente silenciadas, la construcción de agendas y enfoques que disputen con lo hegemónico, la voluntad de incidir en el espacio público massmediatizado, la promoción de la participación, el desarrollo de estrategias de articulación para sumar fuerzas de creciente incidencia sean algunas de las búsquedas que han caracterizado a las emisoras comunitarias, populares y alternativas a lo largo de la historia.

El antagonismo respecto del sistema de medios hegemónico conformado de manera predominante por empresas orientadas por el fin de lucro, crecientemente concentradas y más colaboradoras con la legitimación del orden social que con su crítica y transformación, resultó constitutivo de la identidad política de estos medios. Del mismo modo, hasta el momento de la elaboración y la sanción de la LSCA, las políticas de comunicación de los sucesivos gobiernos nacionales fueron cuestionadas por posibilitar, por acción o por omisión, los procesos de centralización de capital, concentración y transnacionalización de este sistema de medios. Asimismo, fueron confrontadas por relegar a la situación de ilegalidad o

precaria legalidad a las emisoras comunitarias, populares y alternativas.

En este contexto, la democratización de las comunicaciones y la sanción de una nueva ley de radiodifusión de carácter democrático que las incluyera como actores con plenos derechos fueron las principales demandas articuladoras y compartidas durante más de veinticinco años por las emisoras en nuestro país. Es más, las asociaciones de radios comunitarias han sido protagonistas de esta lucha al convocar a otras organizaciones sociales a conformar la Coalición por una Radiodifusión Democrática, alianza que propuso los 21 Puntos por una Radiodifusión para la Democracia, en base a los cuales se formuló el proyecto de la después sancionada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Los medios sin fines de lucro son centrales para garantizar el derecho a la comunicación en sociedades democráticas en un doble sentido. Por un lado, su presencia contribuye a configurar sistemas de medios más plurales y diversos, dado que se multiplican los sectores que participan de él. Por otro lado, estos medios constituyen escenarios de participación ciudadana que permiten la intervención de sujetos, temas y perspectivas que no suelen tener cabida en los medios privados-comerciales ni estatales.

La Declaración Conjunta para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación, suscripta en 2007 por los relatores de libertad de expresión de organismos internacionales comprometidos con los derechos humanos de Naciones Unidas, América, África y Europa, recomienda que la radiodifusión comunitaria “debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación, debe beneficiarse de procedimientos equitativos y sencillos para la obtención de licencias, no debe tener que cumplir con requisitos tecnológicos o de otra índole severos para la obtención de licencias, debe beneficiarse de tarifas de concesionaria de licencia y debe tener acceso a publicidad”. Asimismo, señala que “en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios”. En mismo sentido, advierte que “se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar”.

En esta misma línea, el Informe sobre los Medios del Tercer Sector de la Comunicación de la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo, considera en 2008 a estos medios como “importantes instrumentos para capacitar a los ciudadanos y alentarles a participar activamente en la sociedad civil; que enriquecen el debate social y representan un instrumento de pluralismo interno (de ideas) y considerando que la concentración de la propiedad representa una amenaza para la cobertura exhaustiva, por parte de los medios de comunicación, de los temas de interés local para todos los grupos que forman la comunidad (…)”. En este sentido, contribuyen a alcanzar el “objetivo de mejorar la alfabetización mediática de los ciudadanos mediante su participación directa en la creación y la difusión de contenidos y preconiza la creación de canales comunitarios en los centros de enseñanza con el fin de desarrollar el civismo entre los jóvenes, incrementar los conocimientos mediáticos y crear una serie de competencias que se podrán utilizar para la participación en los medios del tercer sector de la comunicación”. Por tanto, el informe

sostiene la necesidad de que los Estados reconozcan legalmente a los medios del tercer sector como un actor más, diferenciándolo de los actores públicos y privados con fines de lucro.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2010 destaca en los Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Incluyente, la importancia de los medios comunitarios en nuestra región para el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información de distintos sectores de la sociedad: "Resulta necesario que los Estados los reconozcan legalmente y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales".

Por lo tanto, la relevancia de los medios comunitarios, populares y alternativos está dada por su trayectoria histórica al lado de los movimientos populares, las luchas sociales y los sectores desaventajados de la sociedad, por su papel protagónico en las disputas por la ampliación del derecho a la comunicación, y por su contribución a la diversidad y el pluralismo de los sistemas mediáticos, factores cruciales en la construcción de sociedades democráticas y justas.

1.2. El estado como garante de la diversidad

La noción de libertad de expresión surge como una libertad negativa puesto que toda intervención del Estado en esta materia se consideraría restrictiva de su ejercicio. Esto es así porque esta libertad emerge con los debates en torno a la organización de los sistemas de medios, cuando la burguesía emergente disputó el ámbito de la palabra pública con las monarquías. Así, hacia el siglo XVIII, la libertad de expresión permitió avalar la propiedad privada de los medios de comunicación y restringir las intervenciones del Estado; obligó al Estado a no ejercer censura previa y a no interferir en el manejo de la información (Osorio Meléndez, 1997). Esta noción de libertad de expresión permitió el despliegue de la llamada libertad de prensa. Si bien ambas deben diferenciarse, podemos señalar que sus concepciones parten de considerar que toda intervención del Estado en estas materias resulta restrictiva de un derecho.

En el siglo XIX, la prensa se consolida como empresa capitalista y comienza un paulatino proceso de concentración y centralización de la propiedad que llega hasta nuestros días (Habermas, 1981). De este modo, las restricciones económicas de un sistema concentrado de medios ejercen un importante filtro en las condiciones de acceso al mercado, limitando la diversidad y el pluralismo.

En el siglo, XX, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre sancionada por la ONU en 1948 permitió plantear la cuestión en términos de derecho a la información (art.19); supuso la facultad de los sujetos de poder expresarse libremente sin censura previa con una responsabilidad ulterior (derecho a emitir). Pero también implica el derecho a recibir información y ser informado (como receptor), así que la ciudadanía desplaza a los medios quienes deben cumplir con esa misión social. No obstante, ésta es una noción pasiva de la libertad de expresión. "La libertad de información no se circunscribe sólo a la libertad de difundir, sino que incluye también la libertad de recibir la información, vertiente pasiva que recogen

expresamente las Declaraciones de Derechos, Convenciones Internacionales y Constituciones que han aparecido en los últimos cincuenta años" (Loreti, 2005: 22).

Una noción aún más amplia y compleja sobre la cuestión, la constituye el derecho a la comunicación. El Informe MacBride reconoce en 1980 la necesidad de impulsar otras políticas por parte de los estados. "Las necesidades de comunicación en una sociedad democrática se deben resolver mediante la extensión de derechos específicos tales como el derecho a estar informado, el derecho a informar, el derecho a la privacidad, el derecho a participar en la comunicación pública, todos ellos son elementos de un nuevo concepto, el derecho a comunicar. En el desarrollo de lo que pudiera llamarse una nueva era de los derechos sociales, sugerimos que se investiguen más a fondo todas las implicaciones del derecho a comunicar" (MacBride y otros, 1987). En este sentido, reconocemos en el desarrollo del concepto un cambio significativo. Se abandona la noción de la no intromisión del Estado por una posición positiva respecto de su intervención como actor fundamental para garantizar este derecho.

Por lo tanto, la libertad de expresión en un sentido amplio es indispensable para el desarrollo de una sociedad democrática, diversa y plural. Los medios de comunicación desempeñan en este sentido una función social indispensable para la ampliación de perspectivas en el espacio público. Sin embargo, la creciente concentración de la propiedad de las empresas de medios -y la consecuente mercantilización de la información-, pone de relieve que la cantidad de opciones mediáticas no siempre redunda en diversidad y pluralidad. Por tanto, los medios sin fines de lucro permiten constituirse en garantes del ejercicio de la libertad de expresión. Ahora bien, ¿cómo se sostiene económicamente un sistema de medios que aspira a la pluralidad y a la diversidad? Desde sus condiciones económicas, el protagonismo de las emisoras comunitarias, populares y alternativas en la construcción de un sistema de medios democrático encuentra un obstáculo. Si las resoluciones a estos problemas y preguntas quedan libradas exclusivamente al mercado probablemente no sean satisfactorias. Por eso, el papel del Estado en el fomento de estas radios y televisoras resulta fundamental.

2. Políticas dirigidas a medios comunitarios, alternativos y populares

En este aparatado revisamos la historia de las políticas de radiodifusión de Argentina desde 1980, para mostrar que el sector no lucrativo de la radiodifusión ha sido el sector menos favorecido, con etapas de prohibiciones, discriminación y restricciones.

2.1. Ilegalidad

La Ley de Radiodifusión 22.285 y sus sucesivas modificatorias, que ordenaron las comunicaciones audiovisuales en nuestro país desde 1980 y hasta 2009, establecía la prohibición de prestar servicios de comunicación audiovisual al sector privado sin fines de lucro. Esta inhabilitación legal se mantuvo hasta 2005.

Con la recuperación del régimen constitucional de gobierno en 1983, el ex presidente Raúl R. Alfonsín

suspendió la aplicación del Plan Nacional de Radiodifusión (PLANARA) que la Junta Militar había aprobado en 1981 para implementar los concursos para la adjudicación de frecuencias de radiodifusión. Por la ausencia de un plan técnico que permitiera licitar o asignar nuevas licencias, junto con el abandono del proyecto de nueva ley de radiodifusión de la democracia[2], durante las décadas de 1980 y 1990 se establecieron en todo el país miles de radios sin licencia –entre ellas, las comunitarias-. Por lo tanto, las radios comunitarias del país quedaron confinadas a una ilegalidad generalmente tolerada por los organismos de control –aunque en algunos períodos fueron reprimidas- pero sin poder tampoco exigir que se controlen las interferencias producidas a sus señales por superposición de bandas con otras emisoras.

En 1989, la Ley 23.696 de Reforma del Estado dictada durante la presidencia de Carlos S. Menem, facultaba al Poder Ejecutivo Nacional, hasta tanto se dictara una nueva ley de radiodifusión, para "adoptar las medidas necesarias" para regular el funcionamiento de "aquellos medios que no se encuentren encuadrados en las disposiciones vigentes hasta el momento de la sanción de esta ley de emergencia", lo que incluía a los medios comunitarios (Artículo 65). Poco después, mediante el decreto 1357/89, se abrió un registro para las emisoras que estuvieran en el aire con fecha anterior al 17 de agosto de 1989, día de sanción de la ley, y se les entregó un permiso provisorio para poder emitir hasta tanto se abrieran nuevos concursos. Esta maniobra tuvo algunas consecuencias: primero, las radios se dividieron entre las ahora "provisorias" y las "clandestinas", de acuerdo con la tipología de la 22.285; segundo, se logró el control sobre las emisoras, que para obtener el permiso debían "ficharse" en el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER); y tercero, generó mayor confusión, puesto que los permisos caducaban el día del llamado a concurso, que se realizaría bajo las mismas condiciones restrictivas de la 22.285. No obstante, debido a una serie de irregularidades[3], el concurso finalmente no se llevó adelante. Frente a esto, las emisoras comunitarias se presentaron ante la justicia y lograron numerosas resoluciones favorables a sus pedidos de amparo, aunque no pudieron salir de la precariedad legal. (Vinelli, 2014)

Las televisoras sin fines de lucro corrieron peor suerte. Si bien el decreto 1357/89 preveía registrar en una segunda etapa a la TV, la inscripción para estas últimas nunca se abrió. De modo que, salvo unos pocos amparos, no hubo permisos precarios para los canales barriales. Según los periódicos de la época, frente a los pronunciamientos de la Asociación de Teledifusores Argentinos (ATA), el Estado respondía con el allanamiento y la clausura de las emisoras comunitarias. (Vinelli, 2014)

2.2. Legalización

En 2003, dos fallos históricos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación declararan la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley 22.285 que impedía a los medios no lucrativos prestar

---

[2] Alfonsín creó en 1985 el Consejo para la Consolidación de la Democracia (COCODE), organismo multipartidario al que solicitó la elaboración de un proyecto de ley de radiodifusión de la democracia. Sin embargo, ante las presiones recibidas por las cámaras de empresarios de medios de comunicación, el proyecto nunca llegó a tratarse en el recinto del Congreso.

[3] En efecto, el decreto 859/91 que hacía el llamado a concursos establecía que las radios debían cerrar –dejar de emitir- antes de la licitación, quedando las frecuencias desprotegidas y los proyectos sin continuidad. Además establecía condiciones abusivas para las adjudicaciones (requerimientos técnicos, limitaciones respecto de la forma de propiedad, etc.). Esto, sumado a que no se había confeccionado previamente un plan técnico de frecuencias, el concurso finalmente no se llevó adelante.

servicios de radiodifusión. En 2005, durante la presidencia de Néstor C. Kirchner, el Congreso, por Ley 26.053, sustituyó este artículo y permitió que personas jurídicas sin fines de lucro sean titulares de licencias de radiodifusión. Sin embargo, esta modificación excluyó a las cooperativas de servicios públicos, únicos actores con capacidad económica y de infraestructura suficiente como para implicar una competencia local a las empresas de televisión por cable.

Desde entonces, se registraron algunos avances en reconocimiento legal. El COMFER otorgó la primera licencia a una radio indígena en el país, la de la comunidad mapuche Linares (paraje Aucapán, Neuquén) en 2005. En 2006, reconoció y autorizó a funcionar -aunque sin licencia- a 126 radios pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro que ya estaban en actividad (Res. 753), en 2007, otorgó la licencia a la Radio de las Madres de Plaza de Mayo y a Radio Encuentro, gestionada por la organización que dirige el entonces presidente de FARCO, Néstor Busso. No obstante, no se implementaron políticas de promoción del sector, salvo algunos programas de organismos públicos que beneficiaron al Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO).

En 2009, durante la presidencia de Cristina Fernández, el Congreso sancionó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) 26.522. La LSCA establece que "la explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro" (art. 2). A estos últimos, les reserva el 33 por ciento del espectro radioeléctrico (art. 89), no le impone restricciones de alcance ni financiamiento, establece un fondo de fomento del 10 por ciento del gravamen recaudado por la autoridad regulatoria (art.97, inc. d y f), les da representación en el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (art.16). Y agrega la posibilidad de otorgar licencias de modo directo a emisores de baja potencia en zonas de no conflicto (art. 49).

Desde entonces, en relación al universo de medios no lucrativos[4], son pocos los que obtuvieron licencias y recibieron habilitación para funcionar[5]. Otros obtuvieron licencias recientemente pero aún no cuentan con habilitación definitiva para operar; otros recibieron permisos precarios –y algunos de ellos con reserva de frecuencia-; y a otros se les adjudicó frecuencias para emitir en baja potencia. Finalmente, son todavía muchos los que no cuentan con ningún tipo de título que les permita operar legalmente (Becerra y otros, 2016). La incapacidad o falta de decisión política de realizar el plan técnico de frecuencias constituyó un obstáculo para mensurar el 33 por ciento del espectro que debe ser reservado por ley para los medios sin fines de lucro en cada zona. Asimismo, la falta de normalización del espectro en zonas de conflicto impidió realizar concursos en esas ciudades, que son justamente aquellas en las que más se concentran las emisoras del sector social.

---

[4] Aunque no hay registros fiables, diversas fuentes calculan un centenar de radios y casi una decena de televisoras (Becerra y otros, 2016).

[5] Hasta diciembre de 2014, AFSCA había otorgado más de 100 licencias o permisos a organizaciones sin ánimo de lucro y a alrededor de 40 comunidades de pueblos originarios, ubicadas sobre todo en zonas escasamente pobladas y ciudades pequeñas (Becerra y otros, 2016).

En los casos en que sí se pudo hacer concursos de licencias hasta 2015, no se avanzó en ampliar las condiciones diferenciadas para las televisoras no lucrativas, lo que dificultó que medios que están funcionando se pudieran presentar. Esto impidió y generó notoria lentitud en la legalización de muchos medios comunitarios. Y significó también un debilitamiento en las condiciones de funcionamiento de estos medios pues los deja en una situación débil y provisoria frente al nuevo escenario. En parte, el proceso que llevó a la realización de los concursos en televisión digital, convocados por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) en 2015 (Res. 39), contempló estos debates: se desarrollaron capacitaciones, y se establecieron requisitos más simplificados respecto de sus pares con fines de lucro. Sin embargo, la lentitud en la preparación del plan técnico de frecuencias digitales, elaborado recién en noviembre de 2014, llevó a que los concursos se substanciaran sobre el fin de la gestión de Martín Sabbatella al frente del organismo disuelto. Las televisoras que ganaron los concursos de licencias, como Barricada TV y Urbana TV en CABA, y Pares en Luján, provincia de Buenos Aires, hoy se enfrentan a la habilitación definitiva en condiciones de inseguridad.

La fundamentación sobre la especificidad de los medios comunitarios dentro de la categoría más amplia de los prestadores sin fines de lucro encontró un principio de resolución tardío, recién el 1º de diciembre de 2015, con la resolución 1102 que, a partir de una recomendación realizada por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, reconoció a unas 150 emisoras de radio sin fines de lucro previamente registradas o empadronadas, en su carácter de comunitarias; y estableció que estas emisoras recibirían un puntaje preferencial en futuros concursos[6].

Entre 2012 cuando AFSCA puso en marcha el Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA), dando cumplimiento al artículo 97 de la ley 26522, y hasta 2015, realizó diez concursos públicos y concedió préstamos a los equipos técnicos, infraestructura tecnológica, la producción de radio y televisión, y la gestión de los medios comunitarios, entre otros aspectos (Becerra y otros, 2016). Los FOMECA permitieron a los medios del sector social mejorar su posición en un mercado hiper-comercial. Les posibilitaron equiparse para avanzar en la transición a tecnología digital, producir contenidos gratuitos y abiertos con altos estándares de calidad, contratar servicios y rendir honorarios temporarios para la realización de materiales audiovisuales y radiofónicos, y regularizar la gestión de radios, canales y productoras audiovisuales.

2.3. Regresión

Estos avances se detienen a partir de diciembre de 2015. Si bien los decretos de Necesidad y Urgencia 13 y 267 dictados en 2015 por el presidente Mauricio Macri y ratificados por la Cámara de Diputados en

[6] En los considerandos, la norma cita los argumentos de la Defensoría:

> La ley [26.522] contiene una concepción de las emisoras comunitarias como un sector específico dentro de las organizaciones sin fines de lucro que contribuye claramente a la democratización de la comunicación. La definición obedece a la necesidad de diferenciarlas de otros emprendimientos no comerciales como los que podrían tener iglesias, fundaciones privadas, sindicatos con lógicas de participación, gestión y programación distintas de las emisoras comunitarias. En efecto, los medios comunitarios desempeñan funciones que, por su especificidad, no pueden cumplir ni los medios comerciales ni los públicos. (Res. 1102/2015)

2016, que modifican la LSCA, no eliminaron ni cambiaron los artículos referidos a los medios privados sin fines de lucro -excepto a las cooperativas de servicios públicos que prestan servicios de televisión de pago-, todas las políticas desarrolladas desde entonces perjudican a los medios sin fines de lucro.

El nuevo organismo de regulación de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), no sólo no abrió nuevas líneas de fomento, sino que también adeuda pagos en proyectos adjudicados y firmados por los beneficiarios oportunamente. Además, se instala la incertidumbre acerca de la continuidad de programas de diversos organismos públicos destinados al desarrollo o el fortalecimiento de medios de comunicación sin fines de lucro, como los proyectos "Sembramos Palabras, Cosechamos Derechos" destinado a la creación y fortalecimiento de radios en los territorios, "Radios comunitarias Rurales. Comunicarnos fortalece" dirigido a fortalecer a 55 radios campesinas, indígenas y de la agricultura familiar, y el convenio para que las bibliotecas populares fomenten medios comunitarios.

El ENACOM tampoco avanza en la legalización de los medios del sector social. Hasta el cierre de este escrito (en agosto de 2016) no había realizado los concursos de licencias abiertos en 2015; no había otorgado las habilitaciones para operar a las radios y televisoras no lucrativas que habían ganado concursos en los últimos meses de 2015; ni tampoco había resuelto el conflicto que mantienen dos de las tres únicas televisoras sin fines de lucro que ganaron el concurso de licencias por el uso del canal digital concursado, el número 33, que está ocupado por Canal 13 aún cuando la resolución 35/15 de AFSCA reorganiza la grilla de la TDA y ubica a ese canal en el número 35.

El decreto 267 había implicado también la pérdida del espacio de participación e incidencia en la formulación de políticas de comunicación que los medios no lucrativos tenían en el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (COFECA), al eliminarse esta institución. Sin embargo, en agosto de 2016, se creó el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO) que unifica el COFECA y el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización. Esta innovación también resulta regresiva con respecto a las instituciones participativas precedentes. Reduce la cantidad de representantes del sector sin fines de lucro (de 3 a 1) y unifica a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual con los de telecomunicaciones. Además, le quita funciones clave al consejo como la de nombrar y remover integrantes del directorio de la autoridad regulatoria, o la de tomar decisiones relativas a los FOMECA.

Por otra parte, las asociaciones de medios comunitarios manifestaron públicamente su preocupación por la interrupción de la distribución de pauta oficial. Representantes de la Secretaría de Comunicación Pública, ante la consulta realizada al respecto por la Defensoría de Servicios de Comunicación Audiovisual, respondieron que desarticularon el Plan Federal, que distribuía mensualmente un monto fijo a medios de todo el país; y que el principal criterio de distribución que utilizan es el nivel de audiencia de los medios en las grandes ciudades, tomando como base a la consultora IBOPE. Como destacó la

Defensoría, este criterio no es aplicable a la comunicación comunitaria por tratarse de una actividad sin fines de lucro que no es objeto de medición por las consultoras de *rating*.

Asimismo, desde la perspectiva planteada, resulta preocupante que los "17 principios que regirán la ley de comunicaciones convergentes" presentados por la Comisión Redactora de la Nueva Ley de Comunicaciones defina a la comunicación comunitaria de manera restrictiva y retroceda con respecto a la Ley 26522 al no reservarles el tercio del espectro radioeléctrico ni establecer un fondo de fomento general. El punto 17 conceptualiza a los "medios comunitarios" como "facilitadores" de poblaciones con "singularidad" cultural o social, distantes o de difícil acceso, lo cual condiciona la llegada a la pequeña dimensión y la limita a las fronteras geográficas más cercanas, lejos de las grandes urbes. Lo mismo sucede con la desaparición de la reserva del 33 por ciento de las localizaciones del espectro radioeléctrico planificadas para los medios sin fines de lucro que la Ley 26522 y la Resolución 9 (que el 1º de marzo creó la Comisión Redactora y estableció los lineamientos generales de la nueva ley) contemplan. El retroceso es tan evidente que, potencialmente, implica el ahogo financiero a través del recorte de los fondos de fomento destinados al sector por el artículo 97 inciso f de la LSCA: el principio 17 limita la financiación sólo para medios rurales y de frontera (donde los medios comerciales no llegan porque no representan negocio dada la escala micro y la vulnerabilidad social), y a los medios de pueblos originarios. De este modo, desconoce los problemas de sostenibilidad del sector, y retrocede con respecto al fomento general previsto en la LSCA y puesto en marcha desde 2012.

3. Políticas de comunicación

Este apartado revisa la legislación y las políticas –criterios, regulaciones y normas (por acción u omisión) que fija el Estado- que a lo largo de la historia de la comunicación audiovisual en la Argentina generaron un sistema mediático mercantil, oligopólico y altamente concentrado, y produjeron condiciones desiguales para el ejercicio de la libertad de expresión.

3.1. Políticas dirigidas a medios privados comerciales

La Ley de Radiodifusión 22.285 impuesta por la dictadura en 1980 configuraba la comunicación como un bien comercial con control del Estado. Su contenido es "el resultado de las coincidencias de los intereses del Estado (control ideológico) y los empresarios (fines de lucro)" (Potolski y Marino, 2005: 175)[7].

En 1989, durante la presidencia de Carlos S. Menem, la Ley 23.696 de Reforma del Estado consagró la "desregulación, privatización, desmonopolización" para todas las políticas públicas incluyendo las de comunicaciones y flexibilizó "puntos clave de la ley 22.285 que imposibilitaban hasta el momento la constitución legal de conglomerados en forma de multimedios" (Rossi, 2005: 237). Estas modificaciones facilitaron la "presencia del capital financiero transnacional, concentración y centralización del capital, incorporación intensiva de nuevas tecnologías y expansión de los servicios ofertados" (Albornoz y

[7] Traducía un clima de época: censura, restricciones, militarismo, control y centralización de la palabra. Ver, por ejemplo, los artículos 7, 8, 18, 45 y 114.

Hernández, 2005: 259).

Para los medios comerciales, la Ley de Reforma del Estado habilitó la titularidad de las licencias de radiodifusión a sociedades de empresas; y la posibilidad de que las empresas licenciatarias de medios de comunicación pudieran ser también propietarias de empresas dedicadas a otros rubros de la economía[8]. Además, la aprobación de un tratado internacional de reciprocidad con Estados Unidos habilitó a los norteamericanos a ser radiodifusores en la Argentina en las condiciones de la legislación de aquel país. Un decreto de necesidad y urgencia permitió las transferencias inmediatas de titularidad de licencias (Loreti, 2003). Un decreto posterior posibilitó también que los licenciatarios tuvieran la titularidad de hasta 24 servicios de radiodifusión.

El período 1989-1999 es reconocido como "la primera fase expansiva de la concentración del sistema de medios argentino". Esto fue posible gracias a la entrega de privilegios impositivos, la legalización de la operación de redes, el aumento al tope en la propiedad de licencias del mismo operador y la autorización para la constitución de multimedios (Becerra, 2015:17). Se produjo la "exacerbación del modelo privado-comercial" (Rossi, 2005: 235) y la "liberalización controlada del sistema, con actores privados reteniendo el control sobre las cuestiones claves del proceso" (Mastrini: 2010: 161).

En 2003, durante el inicio de la presidencia de Néstor C. Kirchner, el Congreso aprobó la Ley 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales que impide a capitales extranjeros poseer más del 30 por ciento de la propiedad de las industrias culturales, pero excluye de esta disposición a los medios que, al momento de sancionarse la ley, tuvieran una presencia mayor de capitales extranjeros. Dado que, en ese momento, el sector audiovisual presentaba una importante participación de capitales extranjeros, la norma apuntaba a "evitar que aquellos grupos que aún no habían quedado en manos del capital extranjero sean absorbidos por sus acreedores externos por no pagar" las deudas asumidas para sostener el proceso de concentración de propiedad (Mastrini, Becerra, Baranchuk y Rossi, 2005: 21-22)[9].

Además, en 2004, el COMFER renovó las licencias de los dos canales de *rating* promedio más alto de la televisión argentina, el 11 y el 13, en beneficio de sus propietarios privados, Telefónica y el Grupo Clarín, "para que puedan atravesar sus difíciles situaciones económicas" (Marino, 2005: 14). No obstante estas prórrogas y que el vencimiento de las licencias no era inminente[10], el entonces presidente Kirchner, en 2005, por medio del Decreto 527, suspendió por diez años el vencimiento de las licencias a los propietarios de los medios masivos de comunicación. Con esta medida, se suspendió el cómputo de los plazos que la ley otorgaba de quince años más diez de prórroga por única vez, extendiendo por otros diez el término original. Además, el 8 de diciembre de 2007, en el último día hábil de su mandato, Kirchner autorizó por decreto la fusión de los dos mayores operadores de televisión por cable de la Argentina: Cablevisión y Multicanal. Esta medida implicó otorgarle al Grupo Clarín casi el monopolio de este

[8] Como sostiene Loreti (2003: 80), "esto implicó la distorsión del rol del medio porque en vez preocuparse de sus intereses periodísticos usa la tapa para pelear por intereses de otra naturaleza".
[9] De hecho, fue llamada "Ley Clarín" porque resguardó la posición del grupo.
[10] Las primeras caducaban en 2007.

negocio en gran parte del territorio nacional.

En 2009, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual estableció límites a la concentración de la propiedad (arts. 45, 46, 47, 48, 54), la propiedad cruzada, la transmisión en cadena y la centralización de la producción. Asimismo, estableció un plazo para que las empresas que excedieran los límites establecidos, propusieran planes de adecuación. Luego de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declarara la constitucionalidad plena de la LSCA, todas las empresas en esta situación presentaron sus planes de adecuación ante la autoridad regulatoria. Algunos de ellos llegaron a ser evaluados y aprobados, pero ninguno llegó a implementarse.

En diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo Nacional modificó sustancialmente la LSCA mediante dos decretos de Necesidad y Urgencia: el 13 y el 267 que fueron ratificados por la Cámara de Diputados en abril de 2016. Con las modificaciones, se permite aumentar los límites de concentración de la propiedad de radio y televisión abierta y los elimina para TV por cable, permite la propiedad cruzada entre empresas audiovisuales y de telecomunicaciones, y extienden el plazo de explotación de las licencias audiovisuales vigentes. El ENACOM dejó sin efecto los planes de desinversión presentados por los grupos de medios que superaban los límites establecidos por la Ley Audiovisual. De este modo, en las llamadas zonas de conflicto no se liberarán frecuencias que puedan ser utilizadas para hacer la reserva de espectro para los medios no lucrativos. Asimismo, el gobierno condonó las deudas impositivas, previsionales y aduaneras a los medios comerciales a cambio de publicidad oficial, en lo que implica una millonaria transferencia de ingresos del Estado a estas empresas. Se resolvió también que los operadores de televisión codificada por aire que ocupan la banda de 500 y 600 MHz deberán despejarla dentro de cuatro años y se sumarán ahí los operadores codificados que vienen prestando servicio en la banda de 700 MHz, la cual quedará despejada para la telefonía móvil. “En el sector sospechan que en el mediano plazo esas frecuencias terminarán en manos de las telefónicas” (Krakowiak, 2016).

3.2. Políticas dirigidas a medios públicos estatales

Argentina fue uno de los primeros países latinoamericanos en tener medios público-estatales. Fue el primero en instalar una televisión estatal y ésta fue uno de los cuatro primeros canales de televisión en América Latina (Varela, 2013). A pesar de relegarlos con respecto a los medios privados, todos los gobiernos los mantuvieron. Las razones para sostenerlos son similares a las que fundamentan la necesidad de promoción de los medios comunitarios. No obstante, los medios públicos –a pesar de los vaivenes institucionales- constituyen una política de Estado en el país.

Según la Ley 22.285, los medios estatales mantuvieron desde 1980 un rol subsidiario en el sistema mediático. Esto implica que se instalaban sólo en zonas de frontera o en lugares que no eran de interés de los privados. Esto se mantuvo durante toda la década de 1990 y hasta mediados de la década siguiente.

Por otra parte, en los años `90, se privatizaron los canales 11, 13 y las radios Belgrano y Excelsior de Capital Federal que durante unos quince años habían sido administradas por el Estado. Así, a partir de

1990, el sistema público quedó reducido al Servicio Oficial de Radiodifusión integrado por una radio y una televisora de cabecera en Capital Federal, una estación de radio en cada provincia, las repetidoras del canal de televisión y las estaciones de Radiodifusoras Argentinas al Exterior. Además, en 1992, el canal se convierte en una Sociedad Anónima por decreto presidencial. Los contenidos de los medios de comunicación estatales "no ofrecieron perfiles diferentes a los privados comerciales ni tampoco favorecieron la participación social" (Rossi, 2005).

Asimismo, en ese período, estos medios padecieron un retraso tecnológico durante un período signado por la crisis presupuestaria e institucional del Estado. En Canal 7 esto se combinó con irregularidades administrativas que derivaron en la propuesta de privatización por parte del Poder Ejecutivo, iniciativa que no se concretó por la resistencia de los trabajadores (Míndez, 2001). En tanto, en Radio Nacional se produjo una política de reducción de personal que afectó tanto a la cabecera como a las radios de la red nacional en las provincias (Ulanovsky, 2011).

A poco de culminar el segundo gobierno de Menem, el Congreso aprobó la Ley RTA (Radio y Televisión Argentina), que dotaba por primera vez en la historia del país a los medios estatales nacionales de una institucionalidad pública, con un directorio específico, control parlamentario y objetivos como la garantía del pluralismo y servicio universal. La norma fue vetada por Fernando De la Rúa apenas asumió en 1999 y en su lugar creó por decreto una nueva institución para la administración de estos medios: el Sistema Nacional de Medios Públicos. Además de restituir la subsidiariedad del servicio, la norma dejaba a la nueva institución en manos del Ejecutivo sin contrapesos ni controles parlamentarios.

El rol subsidiario de los medios estatales nacionales en el sistema mediático comenzó a ser revertido con el decreto 2368 de 2002, durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde, en tanto autorizaba la instalación de repetidoras de Canal 7 donde el Ejecutivo lo considerase, y luego el decreto 1214 de 2003 legalizó una situación existente con la autorización a provincias para contar con un canal abierto y una radio AM. A esto se sumó la firma de los decretos 84, 134 y 365 del ex presidente Néstor C. Kirchner en 2005 que autorizaron la instalación de veinte repetidoras de Canal 7 en centros urbanos de todo el país. Además, se pusieron en marcha dos nuevas iniciativas de televisión pública: la inclusión de Argentina en la televisora sudamericana Telesur en 2004 y la creación de Canal Encuentro dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación en 2005: "por primera vez en Argentina se creó un canal educativo y cultural destinado a difundirse mediante el sistema de cable" (Monje, 2010: 190). En 2005, se aumentó el presupuesto para Canal 7 y Radio Nacional, se envió una reasignación presupuestaria para salarios y compra de nuevos equipos, y se instalaron nuevas antenas repetidoras en 17 nuevas ciudades. A partir de 2007 se modificó también la programación del Canal 7, con "una propuesta de contenidos que rompe con el modelo competitivo-comercial" (Monje, 2010: 206).

En 2009, la Ley 26.522 incluyó 26 artículos específicos sobre medios públicos-estatales (arts. 119 al 144). En ellos se deja atrás el rol subsidiario y se crea Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado para

administrar a los medios pre-existentes del Estado nacional. Entre sus obligaciones y objetivos, se atiende a la garantía de cubrir todo el territorio nacional, promoción del pluralismo y el federalismo, producción propia, difusión de la producción audiovisual nacional, regional y latinoamericana. Como novedad, la norma otorga pautas claras de financiamiento[11], indicaciones de transparencia y establece la conformación plural del directorio de la sociedad, además de un diseño institucional para potenciar la participación, el control de diferentes sectores sociales y el equilibrio de poderes del Estado (Linares, 2014). No obstante, los integrantes del Consejo Honorario de Medios Públicos, una de las instituciones creadas por la LSCA, fueron designados por el Poder Ejecutivo recién en 2015 y llegaron a tener apenas una reunión.

Además, desde 2010 se crearon otras siete señales de televisión específicas gestionadas por diferentes áreas del gobierno nacional, y sólo se transmiten por la televisión digital. Estos canales digitales han hecho innovaciones en la calidad, la diversidad y el federalismo de su contenido, y en su propuesta educativa, cultural y de entretenimiento. Asimismo, AFSCA otorgó autorizaciones a nuevos canales provinciales, municipales y universitarios.

Esta síntesis de las legislaciones y políticas de comunicación audiovisual de Argentina desde 1980 hasta la actualidad, demuestra que históricamente se sostuvieron los privilegios del sector privado-comercial (con financiamientos directos e indirectos del Estado, tales como: subsidios, exenciones impositivas, ampliación de plazos de vencimiento de licencias, facilidades para transferir licencias y fusionar sociedades, condonación de deudas con el fisco, publicidad oficial) y el financiamiento del sector público-estatal, en desmedro del sector privado sin fines de lucro. No obstante, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada en 2009 implicó un intento de poner límites a la concentración de la propiedad privada de medios, la jerarquización y multiplicación de los medios públicos-estatales, junto con la legalización y fomento de los medios no lucrativos. Las políticas implementadas en los siguientes cinco años implicaron un avance en ese sentido, pero no llegaron a revertir las condiciones de profunda desigualdad del sistema mediático del país. En los últimos meses, asistimos a una regresión con respecto a aquellos adelantos.

4. Políticas de cultura

En este apartado analizamos la legislación y las políticas de promoción y fomento de otras áreas de la cultura como el cine, el teatro y la música. Se procura demostrar que, si bien las razones para fomentar estas otras expresiones culturales son similares a las que sostienen la necesidad de la promoción de medios comunitarios, estas otras políticas llevan años de implementación en el país y la de medios comunitarios es reciente, escasa y ahora está paralizada.

4.1. Políticas de fomento del cine

Desde 1994, durante el gobierno de Carlos Menem, inicia en Argentina una lógica de intervención en el

[11] Se establece la asignación de recursos del presupuesto nacional como principal fuente de recursos, se autoriza la venta de publicidad y se asigna el 20% del gravamen cobrado a los titulares de servicios de comunicación audiovisual.

sector que implica una contundente acción estatal para subsidiar la producción a través de un sistema de créditos y subsidios sin los cuales sería prácticamente imposible concretar la realización de películas nacionales. Según Marino (2012), las políticas de estímulo y protección se justifican en el tamaño del mercado y en el dominio del mismo por partes de producciones extranjeras. El mismo autor señala que pese a ser una industria local pequeña es la segunda en idioma español y una de las diez más importantes en Occidente.

Previo a ese año, las gestiones realizadas por el Instituto Nacional de Cinematografía[12] junto a sectores vinculados al sector lograron excluir al cine, con el decreto 1633, de la suspensión de ayudas financieras al campo de la cultura que estableció en 1989, durante el mismo gobierno, la ley 23.697 de Emergencia Económica. Luego de eso, la sanción de la Ley de Convertibilidad quintuplicó el precio de las entradas al cine e hizo crecer la recaudación del gravamen sobre esos ingresos que integraba el Fondo de Fomento al sector (Marino, 2012). Al mismo tiempo, este fondo diversificó sus fuentes de recursos con la aplicación de un impuesto a la comercialización de video pregrabado.

El hito de 1994 que transformó las condiciones de producción en este sector fue la sanción de la llamada Ley de Cine (ley 24.377) que reformó la ley 17.741 de 1968. Además de crear el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), la norma persigue, entre otros, los objetivos de fomentar el cine con concursos, premios y becas para nuevos realizadores, y de brindar créditos y subsidios para la producción de películas nacionales. El mecanismo de promoción y financiamiento que establece esta ley contempla recursos de diferentes fuentes. Entre ellas se cuentan: a) el 10 % de cada boleto de cine entregado; b) el 10 % de la venta o alquiler de cada video grabado; c) el 25 % del total recibido por el COMFER por el gravamen cobrado a los titulares de servicios de radiodifusión[13]; d) los ingresos por sanciones a disposiciones de la ley; e) el reembolso de créditos otorgados.

Por otra parte, la norma faculta al INCAA para producir películas y cortometrajes (con un límite de 70 % del presupuesto total del film), y para apoyar la comercialización de películas en el exterior o la presentación en festivales. Además, está autorizado a pagar o reintegrar gastos de publicidad, de realización de copio o de envíos al exterior. A esto pueden sumarse otros mecanismos como el establecimiento de cuotas de pantalla que garantizan el acceso a circuitos de exhibición del país con la obligación de proyección de una cantidad mínima de películas nacionales tanto para salas de cine como para canales de televisión abierta, por cable y satelital[14]. También debe mencionarse "la media de continuidad", directiva que establece el mínimo de espectadores semanales que obligan a las salas a mantener un film nacional en cartel.

Esta ley y las medidas previas señaladas fueron caracterizadas como "de excepción" dado que iban a

[12] El instituto había sido creado en 1957 como ente autárquico para el fomento de la actividad.
[13] La LSCA mantuvo ese porcentaje pese al reemplazo del COMFER por la AFSCA.
[14] La LSCA establece en su artículo 67 que los titulares de licencias de televisión abierta deben exhibir en estreno al menos 8 películas nacionales por año.

contramano de las políticas económicas macro desarrolladas por ese gobierno en lo referido a la protección de la industria local y la promoción de la cultural nacional (Getino, 2005).

En respuesta a una exigencia de un grupo de realizadores en 2004 se incluyó al documental en los mecanismos de promoción estatal, cuyos proyectos podían ser presentados en formato digital, lo que contempla las condiciones reales de realización, facilita el acceso al beneficio y abarata los costos. En el mismo año y en 2006 se mejoraron las condiciones de exhibición de las cintas nacionales con la ampliación de las cuotas de pantalla en las salas. Estas ampliaciones repercutieron también en el aumento de los ingresos del Fondo de Fomento Cinematográfico. Por último, en 2004 inició el programa Espacios INCAA, mediante el cual se avanzó con un proceso de creación o recuperación de salas de cine con una mirada federal para garantizar la exhibición de cintas argentinas.

Según Marino (2012: 307), a partir de la Ley de Cine de 1994 existe en el país “un influyente y potente sistema de financiamiento estatal que compone una política pública que va incluso a contramano de las que se llevan adelante en el resto de los sectores de las industrias culturales”, en un sector en el que por las condiciones del mercado local el apoyo estatal para la producción y exhibición de cintas nacionales se constituye en la única garantía de su existencia.

Independientemente de los resultados (variables) de estas políticas y de las características que asumió la producción de cine a partir de su aplicación, interesa destacar en este sub-apartado la acción estatal decidida para intervenir con medidas concretas, fundamentada en el valor de la expresión cultural nacional, de la diversidad de contenidos y del sostenimiento de una industria con sus respectivos puestos de trabajo.

4.2. Políticas de fomento al teatro

En marzo de 1997, con la llamada Ley Nacional de Teatro (ley 24.800), se reconoció a la actividad teatral como objeto de promoción y apoyo del Estado nacional “por su contribución al afianzamiento de la cultura”. Esta norma creó el Instituto Nacional de Teatro como el organismo específico encargado de implementar las políticas de apoyo y promoción de esta actividad. Para esta labor, se contempló que reciba una asignación del presupuesto nacional y el 8 % del total recaudado por el COMFER en concepto de gravamen a los titulares de licencias de radiodifusión, entre otras fuentes de recursos. Este último porcentaje fue elevado al 13 % a través del decreto 2278 de 2002 y luego llevado al 10 % por la LSCA de 2009. Con estos ingresos el instituto debe brindar promoción y apoyo a obras; mantener salas consideradas de interés cultural; solventar total o parcialmente la creación de espacios para la actividad; otorgar préstamos y subsidios para proyectos teatrales; entregar premios y becas, entre otras funciones. Entre las principales políticas del organismo se encuentra el Concurso Nacional de Obras de Teatro que anualmente otorga premios en diferentes regiones que significan subsidios para la realización o montos de dinero como estímulo.

Cabe agregar brevemente en esta síntesis la ley sancionada en 1999 en la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires en torno a la actividad teatral no oficial. La ley 156 estableció el Régimen de Concertación para la Actividad Teatral no Oficial "con el objeto de proteger, propiciar y fomentar el teatro" en esa ciudad. Esta normativa contempla a grupos teatrales estables, a grupos de teatros eventuales, salas no oficiales, teatros independientes y grupos de teatro comunitario. La ley también dispone recursos del presupuesto anual para realizar contribuciones a la producción de estos espectáculos que pueden destinarse a montaje, mantenimiento, gastos de traslado y pago a actores y directores. Además, plantea eximir del pago de impuestos[15] a quienes se inscriban en un registro de actividad teatral no oficial. En la misma línea, en febrero de 2012 se sancionó en la misma ciudad la ley 4104 que establece que en casos de demolición de teatros o cines-teatros se deberá construir en la nueva edificación una sala de características semejantes al espacio demolido, respetando la superficie del escenario y los camarines. La norma implementó en esta ciudad la ley nacional 14.800, sancionada en 1959 pero sin reglamentación.

4.3. Políticas de fomento a la música

La actividad estatal para el fomento a la creación y la difusión de música nacional tiene un hito en la historia reciente con los puntos incluidos en la LSCA. En esta norma se incluyeron las siguientes indicaciones con la intención de contribuir a la producción musical en el país y al acceso de la misma por partes de las audiencias: a) el artículo 65 señala que las radios privadas y no estatales deberán emitir un 30 % de música nacional por cada media jornada de transmisión, y de ese total un 50 % debe ser música independiente; b) el artículo 97 señala que el Instituto Nacional de la Música (INAMU) debe recibir el 2 % del total recaudado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) por los gravámenes establecidos por la misma ley para quienes exploten servicios de comunicación audiovisual. El INAMU no tenía existencia a la fecha de sanción de la LSCA, por lo que esta previsión constituye una piedra fundamental para su posterior creación por la ley 26.801, conocida como Ley de la Música, en noviembre de 2012. La norma establece la creación del instituto, cuyo "objetivo es el fomento, apoyo, preservación y difusión de la actividad musical en general y la nacional en particular". Entre los instrumentos de promoción que plantea la ley se cuentan: la creación de un circuito estable de música en vivo y el otorgamiento de subsidios y créditos para la producción musical. Además, se establece la obligación de contratar a un músico o conjunto nacional (como "telonero") en oportunidad de la presentación de un espectáculo en el país que ofrezca como número estelar a un músico o conjunto extranjero. Por último, quedan obligados por la norma los medios del estado nacional que forma parte de Radio y la Televisión Argentina Sociedad del Estado a difundir los espectáculos o agenda de eventos proporcionados por el INAMU.

Tanto para el cine como el teatro se observa que la atención a la actividad y la disposición de políticas promoción y fomento atraviesan a diferentes gobiernos. Las leyes apuntadas tiene su sanción en la década del 90 y su implementación continúa durante el nuevo siglo. En ambos casos se reconoce la necesidad de

[15] Entre ellos, ingresos brutos, contribución por publicidad, derecho de timbre, ABL, derechos de Delineación y Construcción.

protección, promoción y apoyo de una actividad cultural en función de la contribución que realizan a la sociedad y en reconocimiento del rol que debe ejercer el Estado con la implementación de políticas concretas. Esto es, son el valor cultural y la función social de dichas expresiones las características que convierten a estas actividades en objeto de políticas públicas de fomento y protección estatal.

Conclusiones

El recorrido propuesto permite fundar que es el valor de los medios comunitarios, en tanto garantes de la diversidad, el pluralismo, la producción cultural local, nacional e independiente, principios fundamentales para la democracia y el desarrollo de un país, lo que los posiciona como objeto de políticas públicas de fomento estatal.

No obstante, como se ha mostrado, las políticas de radiodifusión en Argentina los excluyeron legalmente de la posibilidad de prestar servicios de radiodifusión hasta hace apenas una década y no se establecieron políticas de fomentos hasta hace menos de 5 años. Además, esos avances en estos últimos meses han sido interrumpidos.

En cambio, hemos demostrado que el Estado sí ha tenido una fuerte política de promoción de los medios del sector privado con fines de lucro y una sostenida política de mantenimiento y, en la última década, también de fortalecimiento de los medios público- estatales. Asimismo, los diversos gobiernos, al menos de la década de 1990, han coincidido en sostener políticas de fomento a otras industrias y actividades culturales como el cine, el teatro y la música.

En todos estos casos, la necesidad de promoción no se basa en su rentabilidad económica, ni en la cantidad de público/audiencias alcanzadas, sino en el valor social y cultural de estos sectores. Valores similares a los que fundan la necesidad de promover los medios del sector social.

Se pone así de manifiesto la existencia de profundas desigualdades en materia de políticas de comunicación y cultura en detrimento de las emisoras de radio y televisión comunitaria, popular y alternativa con respecto a otros medios audiovisuales y otras industrias culturales. Así como el Estado, por acción u omisión, fue un actor clave en el sostenimiento y profundización de esta brecha, también lo es para saldar la deuda histórica que mantiene con el sector de medios no lucrativos, las organizaciones sociales que los sostienen desde hace ya tres décadas en condiciones de precariedad legal y económica, sus públicos y la sociedad en general.

Dada la histórica marginación que ha sufrido esta forma de expresión mediática en las políticas y legislaciones destinadas al sector audiovisual resulta difícil imaginar que estos medios puedan competir en igualdad de condiciones con actores que han sido beneficiados por el accionar estatal a lo largo de la historia. Por lo tanto, no resulta aventurado proponer políticas estatales de discriminación positiva para el sector de la comunicación sin fin de lucro, que pueden incluso requerir la creación de un organismo específico para concreción de estas políticas. En este sentido, el 10 por ciento del gravamen que la LSCA

destina a los medios comunitarios y de pueblos originarios, debe ser considerado un punto de partida o piso de cara al futuro.

Referencias Bibliográficas y documentales

Albornoz, L. y Hernández, P. (2005) "La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: concentración, desnacionalización y ausencia de control público", en: Mastrini, G. (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, La Crujía, Buenos Aires, 2º Edición: 2006, págs. 257-285.

Asamblea General de Naciones Unidas (1966) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

Becerra, M. y otros (2016) "Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina", en: Segura, M. S. y Weckesser, C. (edits.) (2016) *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015*, Editorial de la UNC, Córdoba, págs. 153-164. Disponible en: http://democratizarcomunicacion.eci.unc.edu.ar/files/Segura-y-Weckesser-2016-Los-medios-sin-fines-de-lucro-entre-la-ley-audiovisual-y-los-decretos.pdf

Becerra, M. (2015) *De la concentración a la convergencia*, Paidós, Argentina

Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo (2008) "Informe sobre los medios del tercer sector de la comunicación".

Coalición por una Radiodifusión Democrática (2004) "21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación". Disponible en: https://drive.google.com/file/d/0By-8Cmgn08h6MFA0QlhXaVVYZ3M/view?usp=sharing&pref=2&pli=1

Decreto de Necesidad y Urgencia nro 13. LEY DE MINISTERIOS Diciembre de /2015. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm

Decreto de Necesidad y Urgencia nro 267. ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES Diciembre de 2015. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257461/norma.htm

ENACOM (2016) "17 principios que regirán la ley de comunicaciones convergentes". Disponible en: http://www.enacom.gob.ar/institucional/la-comision-redactora-presento-los-17-principios-de-la-nueva-ley_n1271

Gerbaldo, J. (2012) "Radios comunitarias de América Latina y Argentina. Marcas de época en la acción política y comunicativa". Disponible en: http://eci.sociales.uba.ar/2012/10/07/radios-comunitarias-de-america-latina-y-argentina-marcas-de-epoca-en-la-accion-politica-y-comunicativa/ Consultado: 29/07/16.

Getino, O. (2005): *Cine Argentino, entre lo posible y lo deseable*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires

Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.

Krakowiak, F. (2016) "Otro round en la pelea por el espectro", en: *Página/12*, Buenos Aires, 23 de julio.

Kejval, L. (2013) *Significaciones en torno a las radios comunitarias, populares y alternativas argentinas*, tesis de Maestría en Comunicación y Cultura de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires.

Ley 156. Régimen de concertación para la actividad teatral no oficial en la ciudad de buenos aires. Febrero de 1999. Disponible en: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley156.html

Ley 22.285. Radiodifusión. Setiembre 1980. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17694/norma.htm

Ley 23.696. Reforma del estado. Agosto de 1989. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/0-4999/98/texact.htm

Ley 23.697. Emergencia económica. Setiembre de 1989. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/0-4999/15/texact.htm

Ley 24.377. Introdúcense modificaciones a la ley nº 17.741 de fomento de la cinematografía nacional. Octubre de 1994. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/0-4999/767/norma.htm

Ley 24.800. Ley nacional de teatro. Abril de 1997. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/40000-44999/42762/texact.htm

Ley 25.750. Preservación de bienes y patrimonios culturales. Julio de 2003. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/85000-89999/86632/norma.htm

Ley 26.053. Sustitúyese el artículo 45 de la ley nº 22.285. Setiembre 2005. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/105000-109999/109706/norma.htm

Ley 26.522. Servicios de comunicacion audiovisual. Octubre 2009, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm

Ley 26.801. Créase el instituto nacional de la música. Enero de 2013. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/205000-209999/207201/norma.htm

Ley 4104. Ciudad de buenos aires, enero de 2012. Disponible en http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4104.html

Linares, A. (2014) "Servicio Público de Radiodifusión en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina –LSCA–(2009-2014)". En *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO. Año II, Núm. 3. Buenos Aires.

Loreti, D. (2005) *América Latina y la libertad de expresión*. Bogotá: Norma.

MacBride, S., y otros. (1987) *Un solo mundo, voces múltiples*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Marino, S. (2012) “Políticas de comunicación del sector audiovisual: las paradojas de modelos divergentes con resultados congruentes. Los casos de la Televisión por Cable y el Cine en Argentina entre 1989-2007”. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Mastrini, G.; Becerra, M.; Baranchuk, M. y Rossi, D. (2005) “Introducción”, en: Mastrini, G. (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920- 2004)*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2º Edición: 2006, págs. 11-28.

Mastrini, G. (2010) “La televisión estatal en la Argentina: entre el poder político y el negocio”, en *La palabra empeñada. Investigaciones sobre medios y comunicación pública en Argentina.* C3 Fundación Friedrich Ebert, Bs.As.

Mindez, L. (2001) *Canal 7. Medio Siglo Perdido*. La Crujía, Buenos Aires.

Monje, D. (2010) *Políticas de radiodifusión frente a procesos de integración regional: Caso MERCOSUR 1991-2007*, Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires. Mimeo.

ONU (1948) *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*. Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/

Osorio Meléndez, H. (1997). *Políticas de información y derecho*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung-Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.

Postolsky, G y Marino, S. (2005) “Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura entre el control, la censura y los negocios”, en *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004).* La Crujía Ediciones. Buenos Aires.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010) “Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión incluyente”. Apartado G. Art. 97.

Relatores para la Libertad de Expresión de ONU, OEA, OSCE y CADHP (2007) “Declaración Conjunta para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación”.

Rossi, D. (2005) “La radiodifusión entre1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial”, en *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004).* La Crujía Ediciones. Bs. As.

Ulanovsky, C. (2011): *La Radio Nacional. Voces de la historia. 1937-2011*. Buenos Aires. Colihue.

Varela, M. (2013) “Televisión pública en América Latina: instrumento político, experimento estético y audiencia nacional”, en: Alfaro, R. M. y otros. *Pensar la televisión pública. ¿Qué modelos para América Latina?*, La Crujía, Buenos Aires.

Vinelli, N. (comp.) (2014) *La televisión desde abajo. Historia, alternatividad y periodismo de contrainformación*, El topo blindado/El río suena, Bs. As.